



Vijeće  
Europske unije

Bruxelles, 14. srpnja 2023.  
(OR. en)

11854/23

GAF 23	DEVGEN 148
FIN 788	EJUSTICE 33
AGRIFIN 85	EMPL 380
CADREFIN 107	ENFOCUSTOM 88
COH 60	ENFOPOL 338
COMPET 764	ENV 854
CYBER 187	FISC 169
DATAPROTECT 199	RELEX 896

#### POP RATNA BILJEŠKA

---

Od:	Glavna tajnica Europske komisije, potpisala direktorica Martine DEPREZ
Datum primitka:	11. srpnja 2023.
Za:	Thérèse BLANCHET, glavna tajnica Vijeća Europske unije
Br. dok. Kom.:	COM(2023) 405 final
Predmet:	KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU, EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU, ODBORU REGIJA I REVIZORSKOM SUDU Akcijski plan za provedbu strategije Komisije za borbu protiv prijevara - revizija 2023.

---

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument COM(2023) 405 final.

---

Priloženo: COM(2023) 405 final



Bruxelles, 11.7.2023.  
COM(2023) 405 final

**KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU,  
EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU, ODBORU REGIJA I  
REVIZORSKOM SUDU**

**Akcijski plan za provedbu strategije Komisije za borbu protiv prijevara - revizija 2023.**

{SWD(2023) 245 final}

## 1. UVOD

EU se suočava s velikim izazovima: inflacijom, oporavkom nakon pandemije, klimatskim promjenama i agresivnim ratom Rusije protiv Ukrajine, koji znatno opterećuju proračun EU-a. Stoga je važnije nego ikad da proračun bude dobro zaštićen i da sredstva EU-a dođu do predviđenih primatelja. Ako to nije slučaj, narušava se povjerenje u institucije EU-a i EU u cjelini.

U tom kontekstu sada je vrijeme da se sagledaju naponi koje Komisija ulaže u borbu protiv prijevara i nepravilnosti te da im se pruži novi poticaj.

Iako je zaštita proračuna EU-a zajednička odgovornost EU-a i njegovih država članica<sup>1</sup>, Europska komisija ima vodeću ulogu u postavljanju standarda i stvaranju okvira za tu zajedničku odgovornost. Važan su instrument za ispunjavanje te uloge strategija Komisije za borbu protiv prijevara (CAFS) i njoj priložen akcijski plan, koji su posljednji put predstavljani u travnju 2019.<sup>2</sup>

U strategiji Komisije za borbu protiv prijevara iz 2019. navedeno je da će se akcijski plan preispitati i, prema potrebi, izmijeniti. S obzirom na nove okolnosti s kojima se Komisija suočava u svojim nastojanjima da zaštiti proračun EU-a, ta je revizija sada potrebna. Na temelju rada u okviru akcijskog plana iz 2019. razvit će se ciljani i učinkoviti akcijski plan za suočavanje s izazovima EU-a u borbi protiv prijevara.

Cilj je revidiranog akcijskog plana, kao i njegova prethodnika, ojačati sve dijelove ciklusa borbe protiv prijevara: sprječavanje, otkrivanje, istragu i ispravljanje. Njime se dopunjuje niz drugih nedavnih ili tekućih političkih inicijativa, kao što su prijedlog o međuinstitucijskom etičkom tijelu<sup>3</sup>, paket za borbu protiv korupcije<sup>4</sup>, aktualna preinaka Financijske uredbe<sup>5</sup>, mehanizam vladavine prava<sup>6</sup> i mehanizam uvjetovanosti<sup>7</sup>.

Dopunjuju se i neovisne istrage koje provode Europski ured za borbu protiv prijevara (OLAF) i Ured europskog javnog tužitelja (EPPO).

Ova je Komunikacija popraćena revidiranim akcijskim planom.

## 2. PRIPREMA REVIDIRANOG AKCIJSKOG PLANA

Revidirani akcijski plan rezultat je opsežnog postupka internog savjetovanja Komisije, posebno putem Mreže za sprečavanje i otkrivanje prijevara (FPDNet), u kojoj su zastupljeni svi odjeli Komisije i izvršne agencije. OLAF je koordinirao taj proces kao vodeća služba Komisije za borbu protiv prijevara i predsjednik mreže FPDNet. Glavni je zaključak postupka savjetovanja da, iako je strategija Komisije za borbu protiv prijevara iz 2019. i dalje valjana, popratni akcijski plan potrebno je ažurirati iz nekoliko razloga.

---

<sup>1</sup> Članak 325. stavak 1. UFEU-a.

<sup>2</sup> COM(2019) 196 final i SWD(2019) 170 final.

<sup>3</sup> COM(2023) 311 final

<sup>4</sup> JOIN(2023) 12 final, COM(2023) 234 final / 2023/0135(COD).

<sup>5</sup> COM(2022) 223 final.

<sup>6</sup> COM(2019) 163 final, COM(2019) 343 final.

<sup>7</sup> Uredba (EU, Euratom) 2020/2092.

Prvo, provedba akcijskog plana iz 2019. u velikoj je mjeri dovršena. Dosad je dovršeno 60 od 63 mjere ili su još u tijeku u slučaju ponavljajućih ili tekućih mjera, kao što je osposobljavanje<sup>8</sup>. Potrebne su nove mjere kako bi se osigurao održiv napredak u borbi protiv prijevара.

Drugo, od 2019. došlo je do niza važnih promjena, uključujući početak novog višegodišnjeg financijskog okvira (VFO) za razdoblje 2021.–2027., pokretanje instrumenta NextGenerationEU i Mehanizma za oporavak i otpornost te početak rada EPPO-a.

U okviru priprema za reviziju akcijskog plana OLAF je proveo evaluaciju akcijskog plana iz 2019. na temelju ankete među službama Komisije i izvršnim agencijama. Prema toj anketi, najkorisnije su mjere iz akcijskog plana iz 2019. osposobljavanje i informiranje o prijevarama, jačanje informatičkih alata za sprečavanje prijevара, rad mreže FPDNet i poboljšanje strategija za borbu protiv prijevара.

Evaluacija je sadržavala i niz ideja za nove mjere koje treba uključiti u revidirani plan, posebno u pogledu rudarenja podataka i upotrebe drugih informatičkih alata te suradnje s EPPO-om i decentraliziranim agencijama.

Osim toga, OLAF je prikupio i analizirao glavne rizike od prijevара koje su utvrdile službe Komisije i izvršne agencije kako bi utvrdio najčešće i najveće rizike od prijevара. Utvrđeni su sljedeći glavni rizici:

- krivotvorenje izjava i dokumenata u javnoj nabavi, za bespovratna sredstva i administrativne rashode,
- dvostruko financiranje,
- sukob interesa, korupcija, favoriziranje ili tajno dogovaranje,
- zlouporaba povlaštenih informacija,
- plagijarizam,
- neprimjeren utjecaj,
- nepouzdana partneri,
- nedopušten pristup informatičkim uređajima, sustavima, bankovnim računima i hakiranje.

Važni izvori materijala za revidirani akcijski plan su i godišnje rezolucije Europskog parlamenta o zaštiti financijskih interesa EU-a<sup>9</sup>, tematska izvješća Europskog revizorskog suda i istrage OLAF-a.

U okviru bilateralnih i multilateralnih sastanaka te pisanog savjetovanja sa službama Komisije i izvršnim agencijama OLAF je prikupio više od 200 ideja o tome koje nove mjere treba uključiti, a koje nastaviti iz akcijskog plana iz 2019.

Konačni odabir i oblikovanje mjera temeljili su se na ambiciji da se izradi ciljani i učinkovit akcijski plan. Osim toga, potreba za kontinuitetom ocijenjena je u odnosu na potrebu za obnovom i inovacijama. Prednost je dana mjerama povezanim s novim kretanjima i mjerama za uklanjanje znatnih rizika od prijevара.

---

<sup>8</sup> Nekoliko preostalih mjera trebalo je ažurirati.

<sup>9</sup> Konkretno, rezolucije Europskog parlamenta od 19. siječnja 2023. (P9\_TA(2023)0018) i od 7. srpnja 2022. (P9\_TA(2022)0300).

### **3. SEDAM TEMATSKIH PODRUČJA REVIDIRANOG AKCIJSKOG PLANA**

Odabrane 44 mjere podijeljene su u sedam tematskih područja koja odražavaju prioritete Komisije u borbi protiv prijevара.

#### ***1. Poticanje digitalizacije i upotrebe informatičkih alata za borbu protiv prijevара***

Savjetovanje je pokazalo da bi digitalizacija trebala biti glavni prioritet Komisije u provedbi njezina programa za borbu protiv prijevара. Konkretno, djelotvornija i učinkovitija borba protiv prijevара zahtijeva više korporativnih informatičkih rješenja. Komisija će stoga nastaviti tražiti mogućnosti za poboljšanje u područjima digitalizacije i interoperabilnosti. Potrebno je i dodatno ojačati i proširiti upotrebu postojećih informatičkih alata kao što su Arachne<sup>10</sup>, EDES<sup>11</sup>, SUMMA<sup>12</sup> i IMS<sup>13</sup> za sprečavanje, otkrivanje i istraživanje prijevара. Budući alat Arachne na razini Komisije razvit će se za potrebe procjene rizika i rudarenja podataka za sve načine upravljanja, a OLAF će istražiti digitalne mogućnosti za bolju komunikaciju s drugim službama Komisije i izvršnim agencijama o svojim istragama.

#### ***2. Potpora državama članicama u jačanju zaštite Mehanizma za oporavak i otpornost te fondova za koheziju, poljoprivredu i ribarstvo***

Mehanizam za oporavak i otpornost novi je instrument s posebnim mehanizmima kontrole i borbe protiv prijevара. Stoga posebno treba paziti da ne promaknu nikakve pravne praznine ni područja podložna prijevarama. Komisija će stoga nastaviti raditi na sprečavanju i otkrivanju prijevара povezanih s Mehanizmom za oporavak i otpornost, posebno temeljitom analizom rizika povezanih s prijevarama, korupcijom, dvostrukim financiranjem i sukobom interesa te revizijama usmjerenima na zaštitu financijskih interesa EU-a. U podijeljenom upravljanju Komisija ima važnu ulogu, primjerice podupiranjem i savjetovanjem država članica u nizu pitanja, kao što su razvoj strategija za borbu protiv prijevара i prijavljivanje nepravilnosti i prijevара u sustavu za upravljanje nepravilnostima (IMS). U akcijskom planu predviđa se da će službe Komisije na koje se odnosi podijeljeno upravljanje i OLAF povećati svoju ciljanu potporu tijelima država članica.

#### ***3. Jačanje zaštite sredstava u okviru neizravnog upravljanja i u području vanjskih odnosa***

Zaštita sredstava u okviru neizravnog upravljanja povjerena je partnerskim organizacijama. Međutim, Komisija ostaje odgovorna i mora jamčiti visoku razinu zaštite tih sredstava. Stoga partneri u provedbi moraju sustavno izvješćivati Komisiju o otkrivenim prijevarama. U tu će svrhu Komisija te partnere više podupirati i informirati, ali istodobno inzistirati na njihovim pravnim obvezama suradnje.

---

<sup>10</sup>Arachne je integrirani informatički alat za procjenu rizika, rudarenje podataka i obogaćivanje podataka, razvijen za potporu upravljačkim tijelima u administrativnim kontrolama i provjerama upravljanja u području strukturnih fondova. Arachne se može upotrebljavati za procjenjivanje rizika, posebno u pogledu dvostrukog financiranja i sukoba interesa.

<sup>11</sup>EDES je sustav ranog otkrivanja i isključenja, čiji je cilj spriječiti nepouzdanе osobe i subjekte da primaju sredstva EU-a u okviru izravnog i neizravnog upravljanja.

<sup>12</sup>SUMMA je središnji financijski sustav Europske komisije, razvijen kako bi zamijenio postojeći sustav ABAC.

<sup>13</sup>IMS, sustav za upravljanje nepravilnostima, kojim se državama članicama EU-a i zemljama kandidatkinjama omogućuje da ispune svoju pravnu obvezu prijavljivanja nepravilnosti povezanih s rashodima Komisiji. Na temelju podataka iz IMS-a Komisija provodi operativnu i stratešku analizu i objavljuje godišnje izvješće o zaštiti financijskih interesa Europske unije.

#### ***4. Jačanje kapaciteta EU-a za borbu protiv carinskih prijevара i zaštitu prihoda EU-a***

Analitički alati i razmjena podataka imaju važnu ulogu u poboljšanju učinkovitosti borbe EU-a protiv carinskih prijevара. Komisija će dodatno razviti te analitičke alate i povećati razmjenu podataka. Kako bi zaštitila prihode koji proizlaze iz europskog zelenog plana, Komisija će uvesti mjere za smanjenje rizika od prijevара povezanih s mehanizmom za ugljičnu prilagodbu na granicama, sustavom EU-a za trgovanje emisijama i drugim novim vlastitim sredstvima.

#### ***5. Jačanje strukture EU-a za borbu protiv prijevара***

Struktura EU-a za borbu protiv prijevара sastoji se od velikog broja aktera koji moraju koordinirano surađivati kako bi se u mjeri u kojoj je to moguće zaštitili financijski interesi EU-a. Sve složenije okruženje za borbu protiv prijevара i sofisticiranost počinitelja prijevара čine suradnju i koordinaciju preko organizacijskih granica važnijom nego ikad. Komisija će nastaviti razvijati suradnju u borbi protiv prijevара s ključnim partnerima kao što su tijela država članica i EPPO. Pojačat će i svoju potporu decentraliziranim agencijama i zajedničkim poduzećima, zaštititi istraživačke novinare kao važan izvor informacija i istražiti načine za povećanje uključenosti civilnog društva u borbu protiv prijevара.

#### ***6. Jačanje politike Komisije za borbu protiv prijevара i održavanje visoke razine koordinacije i suradnje službi Komisije i izvršnih agencija***

Iako je postignut znatan napredak u jačanju politike za borbu protiv prijevара i poboljšanju koordinacije, suradnje i postupaka u Komisiji, ta se nastojanja trebaju nastaviti i ojačati u ciljanim područjima kako bi se osigurala dugoročna djelotvornost i učinkovitost. OLAF će nastaviti podupirati službe Komisije i izvršne agencije putem mreže FPDNet i savjetima o strategijama za borbu protiv prijevара. Osim toga, politiku borbe protiv prijevара treba promatrati u širem kontekstu politike EU-a. Razmatranja o borbi protiv prijevара potrebno je dodatno integrirati u druga područja politike koja su neodvojivo povezana s borbom protiv prijevара, kao što su borba protiv korupcije i vladavina prava, te je potrebno bolje iskoristiti sinergije.

#### ***7. Jačanje kulture etike i borbe protiv prijevара u Komisiji***

I dalje postoji potreba da se gradi znanje i održava visoka razina svijesti osoblja Komisije o etičkim pitanjima i borbi protiv prijevара. Borba protiv prijevара i etička pitanja trebala bi biti prirodni refleks za cjelokupno osoblje Komisije, posebno za one koji su odgovorni za upravljanje sredstvima EU-a ili kontrolu nad njima, kao i za članove Komisije. Komisija će na cjelovit način pojačavati aktivnosti osposobljavanja i informiranja u području etike i borbe protiv prijevара, s obzirom na to da su te dvije teme usko povezane. Ojačat će i bazu znanja o borbi protiv prijevара i integrirati aspekte borbe protiv prijevара u postupak zapošljavanja.

### **4. PROVEDBA I PRAĆENJE REVIDIRANOG AKCIJSKOG PLANA**

OLAF će koordinirati i pratiti provedbu revidiranog akcijskog plana te redovito izvješćivati Komisijin korporativni upravni odbor o napretku. Kako bi se kontinuirano radilo na smanjenju prijevара na štetu proračuna EU-a, OLAF će surađivati sa službama Komisije i izvršnim agencijama kako bi se relevantne mjere uzele u obzir u strategijama za borbu protiv prijevара na razini službi, planovima upravljanja i godišnjim izvješćima o radu.

Komisija će svake godine izvješćivati druge institucije EU-a i javnost o mjerama poduzetima na razini EU-a i u državama članicama radi zaštite financijskih interesa EU-a, među ostalim o provedbi akcijskog plana. Pokazatelji će se razviti interno kako bi se pratio napredak.

Komisija će se stoga pobrinuti da rezultati mjera za borbu protiv prijevara budu dostupni javnosti. Time će se ojačati povjerenje građana u institucije EU-a i borba protiv prijevara staviti u prvi plan političkog programa EU-a.

Revidirani akcijski plan provest će se u razdoblju od 2023. do 2026. i prema potrebi se može izmijeniti.